IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 21)
z dnia 11 grudnia 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 21)

11 grudnia 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 18/20, SK 39/20, K 12/20, SK 47/20, SK 3/20, SK 33/20.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paweł Bachmat** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych**, Piotr Czarny, Zbigniew Gromek, Mateusz Langer, Marzena Laskowska** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Porządek posiedzenia został państwu doręczony. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów pracujących zdalnie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Jeżeli nie ma uwag do porządku obrad, to zarządzam głosowanie kworum, żebyśmy mogli głosować. Sprawdzamy kworum. Jest kworum. Pracuje łącznie 27 posłów.

Przechodzimy do omówienia pierwszej sprawy K 18/20. Do tej sprawy zgłoszona jest pani poseł Barbara Bartuś. Projekt stanowiska przedstawi pan mecenas Mateusz Langer, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Mateusz Langer:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 18/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną. Przedmiotem kontroli jest art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, w związku z § 7 ust. 1–4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie oznaczenia wyrobów akcyzowych znakami akcyzy oraz art. 90 ust. 1, w związku z art. 92 ust. 1 pkt 1 i 2, w związku z art. 93 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym, w związku z § 4 ust. 1, w związku z § 7 ust. 1–4 rozporządzenia z 19 kwietnia 2004 r.

Przytoczone przepisy, które zostały zakwestionowane przez osobę prawną, spółkę kapitałową, mają następujące brzmienie:

Art. 93 ustawy o podatku akcyzowym:

„1. Znaki akcyzy mogą być zdjęte z wyrobów oznaczonych tymi znakami, jeżeli wyroby akcyzowe nie będą wprowadzane do obrotu na terytorium kraju”.

Art. 90:

„1. Znaki akcyzy mogą mieć w szczególności postać banderol, znaków cechowych lub odcisków pieczęci”.

Art. 92:

„1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia: postacie wprowadzanych znaków akcyzy i ich wzory, elementy znaku akcyzy oraz szczegółowe sposoby ich umieszczania na typowych dla danego rodzaju wyrobów akcyzowych opakowaniach jednostkowych; istotne elementy sposobu nanoszenia znaków akcyzy oraz wzór wniosku o wskazanie sposobu nanoszenia znaków akcyzy”.

§ 7 rozporządzenia z 19 kwietnia 2004 r.:

„1. Banderole naniesione na wyroby akcyzowe mogą być z nich zdjęte, po uzyskaniu zgody właściwego w sprawach znaków akcyzy naczelnika urzędu celnego, w obecności

pracownika szczególnego nadzoru podatkowego, jeżeli zwrot tych wyrobów ma nastąpić do podmiotu zagranicznego, od którego zostały otrzymane, w związku z wadami fizycznymi wyrobów lub niewykonaniem zawartych umów sprzedaży tych wyrobów oraz w przypadku wyrobów przeznaczonych na eksport lub do obrotu wewnątrzwspólnotowego.

2. Zdjęcie banderol odbywa się pod warunkiem pisemnego zawiadomienia właściwego naczelnika urzędu celnego, wykonującego zadania w zakresie akcyzy na terytorium kraju, o zamiarze zdjęcia znaków, w terminie co najmniej 3 dni przed planowanym wydaniem wyrobów przeznaczonych na eksport lub do obrotu wewnątrzwspólnotowego, w celu ich zwrotu do podmiotu zagranicznego, z podaniem rodzaju i ilości wyrobów akcyzowych oraz terminu zdjęcia banderol i wywozu wyrobów akcyzowych. Właściwy naczelnik urzędu celnego, wykonujący zadania w zakresie akcyzy na terytorium kraju, może zarządzić konwojowanie wyrobów do granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Zdjęcie banderol z opakowań jednostkowych wyrobów akcyzowych potwierdza się protokołem sporządzonym przez dwie osoby reprezentujące wnioskodawcę albo przez jedną osobę, jeżeli zapewnienie reprezentacji dwuosobowej nie jest możliwe, oraz przez obecnego przy tych czynnościach pracownika szczególnego nadzoru podatkowego.

4. Banderole zdjęte z opakowań jednostkowych wyrobów akcyzowych są zwracane wraz z protokołem, o którym mowa w ust. 3, wytwórcy banderol lub właściwemu w sprawach znaków akcyzy naczelnikowi urzędu celnego”.

§ 4 rozporządzenia z 19 kwietnia 2004 r.:

„1. Wprowadza się do oznaczania wyrobów akcyzowych objętych obowiązkiem oznaczania:

1) podatkowe znaki akcyzy w postaci banderol podatkowych;

2) legalizacyjne znaki akcyzy w postaci banderol legalizacyjnych”.

Kwestią przesądzającą o niedopuszczalności wydania wyroku w niniejszej sprawie jest brak legitymacji czynnej po stronie skarżącej spółki kapitałowej. Podstawą wdrożenia przez spółkę kapitałową skargi konstytucyjnej był wyrok NSA w Warszawie, zgodnie z którym skarżącymi były osoby fizyczne, wspólnicy spółki cywilnej. Oznacza to, że stroną postępowania sądowoadministracyjnego, na etapie poprzedzającym złożenie skargi konstytucyjnej, były osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w ramach spółki cywilnej. Wprawdzie, na etapie poprzedzającym złożenie skargi konstytucyjnej, uchwałą wspólników doszło do przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitałową, występującą w niniejszej sprawie jako skarżąca. Jednak nie oznacza to automatycznie, że w ten sposób doszło do nabycia przez nowo zawiązaną spółkę legitymacji skarbowej.

Na mocy art. 79 ust. 1 konstytucji skarga konstytucyjna przysługuje jedynie temu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. W świetle tego przepisu punkt ciężkości oceny koncentruje się na badaniu, czy skarżącemu przysługują w konkretnej sprawie konstytucyjne wolności lub prawa, a w konsekwencji legitymacja czynna do wniesienia skargi konstytucyjnej. Według art. 79 ust. 1 konstytucji przyjęcie, że danemu podmiotowi przysługuje konstytucyjne prawo lub wolność implikuje uznanie, że ma on legitymację czynną do wniesienia skargi konstytucyjnej. Jeśli osoba prawna nie jest adresatem konstytucyjnych wolności lub praw, to nie może oczekiwać merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez TK.

Specyfiką niniejszej sprawy było to, że w tym przypadku mieliśmy do czynienia ze spółką cywilną. Jeżeli chodzi o spółkę cywilną, to jej sytuacja jest istotnie odmienna, przynajmniej w warstwie regulacyjnej, od innych podmiotów. W praktyce oznacza to, że w odniesieniu do spółki cywilnej nie mamy w prawie podatkowym do czynienia z zasadą kontynuacji uregulowaną w art. 553 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, zgodnie z którą, spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej. Ustawodawca na gruncie prawa podatkowego przyjął inną logikę. W przypadku spółek cywilnych szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi na to, że ich podmiotowość podatkową należy odróżnić i nie utożsamiać jej z podmiotowością w prawie cywilnym. Ich podmiotowość podatkowa nie jest następstwem woli podatnika, lecz następstwem wystąpienia podatkowego stanu faktycznego. Stąd też wszelkie obowiązki i uprawnienia podatników z niej wynikające odnoszą się do spółek cywilnych, a nie bezpośrednio do wspólników. W konsekwencji za istotny

należy uznać fakt, że od momentu przekształcenia, podmiotem uprawionym była spółka cywilna, a nie jej wspólnicy. Wspólnicy spółki cywilnej są traktowani wobec niej jak osoby trzecie. To oznacza, że posiada ona swoją podmiotowość podatkową i ma odrębny status normatywny.

Kontynuując ten tok rozumowania, należy uznać, że w niniejszym postępowaniu nie aktualizuje się kompetencja orzecznicza TK z dwóch przyczyn. Po pierwsze, przekształcenie spółki cywilnej w spółkę kapitałową nie mogło skutkować przeniesieniem na nowo zawiązaną spółkę kapitałową jakichkolwiek praw, ponieważ w prawie podatkowym, w tego typu procesach nie ma zastosowania zasad kontynuacji. Z tego między innymi względu, że wspólnicy spółki cywilnej są traktowani wobec niej jako osoby trzecie. Po drugie, naruszenie wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 konstytucji, w przypadku nowozawiąznej spółki kapitałowej nie miało charakteru osobistego i bezpośredniego, a w konsekwencji między treścią przepisów wskazanych w skardze jako wzorce kontroli a wolnościami i prawami, na które się powołała spółka, nie zachodził relewantny związek.

Mając powyższe na uwadze, proponujemy umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku w niniejszej sprawie.

Dziękuję bardzo i oczekuję na pytania w tej sprawie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie sprawy. Otwieram dyskusję na temat sprawy SK 18/20.

Czy są pytania? Nie ma. Dziękuję bardzo. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 18/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (24) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (2) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 39/20. Pan Zbigniew Gromek, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawię teraz projekt stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 39/20 z 11 maja 2015 roku. Skarżącą jest spółka … z siedzibą w … Przedmiotem zaskarżenia jest art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym.

Ten przepis dotyczy stosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego w przypadku sprzedaży paliw wykorzystywanych do celów grzewczych. Ustawodawca przewidział preferencyjną stawkę w przypadku paliw wykorzystywanych do celów opałowych, mając na względzie podatki płacone przez gospodarstwa domowe tam, gdzie olej jest wykorzystywany do celów opałowych.

W 2008 roku – to jest data relewantna dla rozpatrywanej sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia przed TK – kwota stawki za paliwo do celów napędowych wynosiła 2 tys. zł za 1 tys. litrów, natomiast stawka preferencyjna, znajdująca zastosowanie do paliw sprzedawanych w celach grzewczych, wynosiła 233 zł za 1 tys. litrów. Czyli była niemal dziesięciokrotnie niższa.

Co jest przedmiotem regulacji kwestionowanej przez skarżącą? Aby możliwe było zastosowanie obniżonej stawki podatku akcyzowego to, po pierwsze, olej ma być barwiony na czerwono, po drugie, olej ma być wykorzystywany w celach opałowych oraz, po trzecie, sprzedawca musi uzyskać od nabywcy oświadczenie, że olej podlegający sprzedaży zostanie przeznaczony do celów grzewczych. Jednocześnie rozporządzenie z 2004 roku w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego określało dane, które powinny zostać zawarte w takim oświadczeniu: imię i nazwisko nabywcy, PESEL, adres zamieszkania nabywcy, określenie ilości nabywanego oleju opałowego, określenie liczby posiadanych urządzeń grzewczych oraz miejsca, gdzie znajdują się urządzenia, wskazanie rodzaju i typu urządzeń grzewczych, datę i miejsce wystawienia oświadczenia oraz podpis składającego oświadczenie.

Jeżeli w momencie nabywania paliwa oświadczenie zawierające te dane nie zostałoby złożone, bądź nastąpiłyby inne okoliczności powodujące wadliwość tego oświadczenia, to wówczas akcyza była naliczana według stawki dla paliw napędowych, a więc nie mogła

być stosowana obniżona stawka, właściwa dla paliwa nabywanego do celów grzewczych. Określając przedmiot kontroli, należy wskazać jeszcze na dwie okoliczności. Mianowicie, przedmiotem zaskarżenia były również przepisy rozporządzenia, a to rozporządzenie określa zasady składania oświadczenia przy zakupie oleju oraz dane, które powinny być w nim zawarte.

Stanowisko sejmowe nie odnosi się do rozporządzenia, bowiem ustawa o postępowaniu przed TK mówi o tym, że zajmuje stanowisko wyłącznie w odniesieniu do przepisów, które zostały zawarte w ustawach. Tylko do tych przepisów odnosi się nasze stanowisko.

Drugi element, na który należy wskazać, to że mówimy o przepisach, które utraciły moc prawną. Chodzi o ustawę z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym. Ustawa ta obowiązywała do 2008 roku, kiedy to została zastąpiona przez ustawę z 6 grudnia 2008 roku, niemniej zaległość powstała pod rządami wcześniejszych przepisów i w związku z tym przepisy te w relewantnej sprawie nadal znajdują zastosowanie.

Pokrótce przedstawię stan faktyczny towarzyszący wystąpieniu ze skargą konstytucyjną. Skarżący jest spółką, która prowadzi działalność gospodarczą polegającą między innymi na obrocie paliwami płynnymi, w tym również przeznaczonymi do celów opałowych. W spółce była przeprowadzona kontrola w zakresie realizacji obowiązków podatkowych przy sprzedaży oleju napędowego, w tym również przeznaczonego na cele grzewcze. Kontrola obejmowała kwiecień 2008 roku.

W czasie kontroli stwierdzono wadliwość części oświadczeń złożonych przez nabywców oleju opałowego. Wadliwość oświadczeń wyrażała się w szczególności tym, że osoby, których dane widniały na oświadczeniach twierdziły, że w ogóle nie kupowały w spółce oleju opałowego, albo nie podpisywały się i to nie są ich podpisy, że zakupiły paliwo, ale na rzecz innych osób lub nie w celach grzewczych, bądź że dane istniejące na ich oświadczeniach nie były zgodne ze stanem faktycznym. W przypadku części oświadczeń stwierdzono w trakcie kontroli skarbowej, że niektóre dane zostały uzupełnione później.

Organ podatkowy w trakcie kontroli stwierdził, że w odniesieniu do tych transakcji sprzedaży oleju, gdzie oświadczenia były złożone w sposób wadliwy, nie można stosować preferencyjnej stawki podatku, a w związku z tym znajduje zastosowanie stawka stosowana przy sprzedaży oleju do celów napędowych. W związku z tym organ podatkowy stwierdził zaległość podatkową w kwocie około 10 tys. złotych.

Jakie zarzuty sformułował skarżący w skardze konstytucyjnej. Zdaniem skarżącego niewłaściwa jest konstrukcja sformułowana w kwestionowanym przepisie, w świetle której, to sprzedawca ma ponosić odpowiedzialność za wady złożonego oświadczenia. Skarżący odwołał się do poglądu wyrażonego w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że takie oświadczenia muszą być zgodne z przepisami zarówno w aspekcie formalnym, jak i w aspekcie materialnym, czyli zawarte w nich dane muszą być zgodne ze stanem faktycznym. Jak wskazał skarżący, ten przepis obciąża sprzedającego odpowiedzialnością za prawdziwość danych zawartych w oświadczeniach. Jednocześnie, zdaniem skarżącego, nie posiada on instrumentów, które pozwalałyby mu na weryfikację prawdziwości danych. Na przykład nie może żądać od nabywcy dowodu tożsamości, który pozwalałby na weryfikację prawdziwości danych. W związku z tym stwierdził, że został naruszony art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji. Skarżący ponadto stwierdził, że kwestionowany przepis narusza ustawę, bowiem wszystkie elementy dotyczące składania oświadczeń, jak np. dane, które zobowiązana jest złożyć osoba kupująca paliwo, powinny być wymienione w ustawie. Na tej podstawie skarżący stwierdził, że ten przepis narusza art. 64 ust. 3 i art. 84 konstytucji.

Wskażę teraz podstawowe motywy, na których oparte jest nasze stanowisko. Zdaniem Sejmu zarzut, zgodnie z którym sprzedawca nie posiada instrumentów, które pozwalałyby mu weryfikować dane, a obciążony jest odpowiedzialnością za ich prawdziwość i jest karany, jeżeli nie są one prawdziwe, nie zasługuje na wyróżnienie. Dalej wskazano na inne okoliczności, które w tym przypadku powinny być wzięte pod uwagę.

Po pierwsze, podmiot, który prowadzi obrót paliwami, prowadzi zawodowo działalność gospodarczą w tym zakresie, powinien z należytą starannością wypełniać swoje obowiązki, szczególnie te, od których uzależnione jest stosowanie preferencyjnej stawki podatku akcyzowego. Po drugie, sprzedawca paliw ma możliwość ustalenia prawdziwości

danych podanych przez nabywcę, przynajmniej części z nich, poprzez weryfikację tych danych z właściwymi dokumentami. Może w tym celu zwrócić się do nabywcy o okazanie dokumentu tożsamości – dowodu osobistego, i porównać prawdziwość podawanych przez niego danych z danymi ujętymi w tym dokumencie. Legitymowanie się dowodem osobistym w celu ustalenia prawdziwości danych stanowi dozwolony sposób uwiarygodniania danych i nie narusza ochrony danych osobowych. To stanowisko zostało zawarte w projekcie. Wreszcie wskazano, że nabywca nie ma obowiązku ujawniania swoich danych osobowych przy zakupie oleju opałowego, jak również nie ma obowiązku potwierdzania prawdziwości tych danych poprzez okazanie dokumentów. Z kolei sprzedawca nie ma obowiązku sprzedaży paliwa do celów opałowych osobie anonimowej. Podanie tych danych warunkuje możliwość skorzystania z preferencyjnego podatku akcyzowego.

Te założenia, które legły u podstaw stanowiska Sejmu. znajdują swoje potwierdzenie w orzecznictwie TK, bowiem prawa dotyczące możliwości skorzystania z tej ulgi podatkowej, ale w innym aspekcie niż stanowiący przedmiot niniejszej skargi konstytucyjnej, stanowiły już przedmiot rozstrzygnięć konstytucyjnych. TK stwierdził, że takie warunki zapobiegają wykorzystywaniu tego paliwa na inne cele, w szczególności jako paliwa do pojazdów. Po drugie – to bardziej istotne w kontekście rozpatrywanej sprawy – spełnienie tych warunków może obciążać zarówno nabywcę jak i sprzedawcę. Profesjonalny przedsiębiorca powinien mieć świadomość, że preferencyjne opodatkowanie odnosi się jedynie do sprzedaży oleju opałowego i związany jest z tym obowiązek spełnienia pewnych wymogów, które spoczywają również na sprzedawcy. To jest teza zawarta w wyroku TK z 6 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 7/15.

Sejm ma świadomość, taki pogląd został wyrażony w stanowisku, że dane w oświadczeniu mogą w różnym stopniu podlegać weryfikacji przez sprzedającego. Konfrontując dane z danymi zawartymi w dokumencie tożsamości może stwierdzić prawdziwość imienia, nazwiska i miejsca zamieszkania, bo do niedawna te dane były zawarte w dowodzie osobistym. Natomiast takie dane jak określenie liczby posiadanych urządzeń grzewczych, ich rodzaju i typu oraz miejsce, gdzie się znajdują, ma charakter deklaratywny. Te dane, zbierane przez sprzedawcę i przekazywane w comiesięcznym sprawozdaniu organom skarbowym, stanowią podstawę przeprowadzanych przez te organy kontroli skarbowych, czy olej nabyty przy obniżonej stawce podatku akcyzowego faktycznie został wykorzystany na cele opałowe.

Dlaczego mówię o tych okolicznościach? W orzecznictwie TK został wyrażony pogląd, zgodnie z którym organy podatkowe powinny mieć na względzie, czy sprzedawca świadomie przyjął nieprawdziwe oświadczenie o przeznaczeniu oleju, czy świadomie wiedział, że te dane były nieprawdziwe, czy też nie miał świadomości, że te dane nie są zgodne z prawdą. W tym drugim przypadku, jeżeli nie miał możliwości weryfikacji danych, nie może ponosić odpowiedzialności za to, że zamiast zwykłej stawki podatku akcyzowego użył stawki preferencyjnej. Natomiast w przypadku kontroli skarbowej w podmiocie, który występuje z niniejszą skargą, nie były to dane, których spółka nie miała możności zweryfikować. Były to wyłącznie dane dotyczące imienia, nazwiska i adresu zamieszkania, również podawana była w wątpliwość prawdziwość złożonych podpisów.

Podsumowując. Teoretycznie sprzedawca paliw ma instrumenty pozwalające mu na odebranie oświadczeń, które zawierają dane wymagane rozporządzeniem. Ma możliwość, przynajmniej w odniesieniu do tych danych, dokonania weryfikacji, czy są one zgodne z prawdą. Natomiast sprzedawca nie ponosi odpowiedzialności za prawdziwość danych, których nie mógłby zweryfikować.

W związku z tym w stanowisku Sejm przyjmuje, że nie znajduje potwierdzenia zarzut niedopuszczalnej ingerencji w prawa majątkowe sprzedającego. Ta niedopuszczalna ingerencja miałaby się dokonywać w ten sposób, że nie ze swojej winy sprzedawca ponosi wyższe obciążenie podatkowe, a więc jest określona ingerencja w jego prawa majątkowe.

Pokrótce przejdę jeszcze do drugiego z zarzutów podnoszonych przez podmiot skarżący. Przypomnę, że tym drugim zarzutem było naruszenie zasady wyłączności ustawy w zakresie stawek podatkowych. Skarżący uważa, że kwestie związane z danymi, które powinny być w oświadczeniu, powinny być w ustawie a nie w rozporządzeniu.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Przepraszam, że się wtrącam, ale proszę ten drugi zarzut omawiać w większym skrócie, bo mamy jeszcze kilka spraw przed sobą, a mamy ograniczenia godzinowe, jeżeli chodzi o salę.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

(…) Oprócz wyłączności ustawy jest dopuszczalność przekazania do rozporządzenia szczegółowych kwestii niemających podstawowego znaczenia dla podatku. To jest właśnie taki przypadek. Orzecznicy TK również podtrzymują to stwierdzenie, a w związku z tym zapisy art. 65 ust. 1a pkt 1 przekazane do rozporządzenia nie naruszają art. 84 konstytucji.

W związku z powyższym wnosimy o przyjęcie jak w stanowisku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Ta końcówka była mocno przerywana, ale mam nadzieję, że to co najważniejsze usłyszeliśmy. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 39/20. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 39/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (26) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 12/20. w tej sprawie Sejm będzie reprezentował pan przewodniczący Arkadiusz Mularczyk. Projekt stanowiska Sejmu również omówi pan mecenas Zbigniew Gromek, proszę bardzo.

Może spróbujmy tylko z dźwiękiem, bo obraz mocno obciąża łącze i widać, że coś się pogorszyło. Spróbujmy sam dźwięk, może będzie lepiej.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 12/20 została zainicjowana wnioskiem rady miasta Leszna z 16 czerwca 2019 r.

Chodzi o art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który brzmi:

Ust. 3 „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego".

Wnioskodawca zaskarżył również ust. 4, który brzmi: „Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach".

Jak wskazuje kwestionowany przepis, wątpliwości podniesione przez radę budzą w szczególności zasady wydawania przepisów porządkowych. Przypomnę tylko, że przepisy porządkowe to jest szczególna kategoria przepisów prawa miejscowego, aktów prawa powszechnie obowiązującego, które mogą być nakładane przez jednostki samorządu terytorialnego. Przesłanki wydawania tych przepisów są ujęte w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Jeszcze tylko raz, dla zaakcentowania, przypomnę je. Po pierwsze, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe wtedy, jeżeli jej zdaniem istnieje konieczność wydania takiej regulacji w celu zapewnienia ochrony zdrowia, życia, porządku i bezpieczeństwa, a ponadto dana sprawa nie została rozwiązana ani w ustawach, ani w innych przepisach powszechnie obowiązujących. Za nieprzestrzeganie nakazów i zakazów zapisanych w przepisach porządkowych rada gminy możne ustanowić karę grzywny, która jest wymierzana w trybie opisanym w prawie o wykroczeniach.

Przedstawię teraz zarzut, który został sformułowany przez radę miasta Leszna. Odnosi się on do przyjętej w ustawie konstrukcji przepisów porządkowych, która, zdaniem wnioskodawcy, jest wadliwa. Zdaniem rady miasta Leszna możliwość wydawania przepisów porządkowych nie powinna być uzależniona od spełnienia przesłanki, że dana materia nie została uregulowana w przepisach powszechnie obowiązujących. W uzasadnieniu wniosku podano, że może zaistnieć sytuacja, że pewne sprawy są już rozwiązane w ustawach, ale za ich naruszenie nie ma sankcji, albo jest tylko sankcja administracyjna, którą jest sankcją nieskuteczną i niewystarczającą.

W ocenie rady, w takiej sytuacji gmina powinna mieć możliwość reakcji na występujące zagrożenia i ochrony życia, zdrowia oraz porządku publicznego poprzez wydawanie odpowiednich przepisów porządkowych i ustanawianie sankcji za ich naruszanie, najpewniej kary grzywny. Taka kara pozwoliłaby gminie skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom.

Formułując ten zarzut, wnioskodawca wskazał, że taka konstrukcja wydawania aktów porządkowych, przepisów prawa miejscowego, ogranicza samodzielność władz samorządowych, w szczególności do wykonywania zadań własnych, jak również samodzielność samorządów w stanowieniu prawa.

Przedstawię teraz, jak ten problem został rozwiązany w naszym stanowisku. Sejm wnosi o uznanie, że zarzuty rady nie zasługują na uwzględnienie. W związku z tym konstrukcja wydawania przepisów porządkowych, określona w art. 40 ust. 3 i 4 jest zgodna z konstytucją, w szczególności z powołanymi przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli art. 16 ust. 2 oraz 166 ust. 1 konstytucji.

W stanowisku wskazano, że wbrew koncepcji przyjętej przez wnioskodawcę kontrola nie powinna być prowadzona na podstawie art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 konstytucji, tylko przede wszystkim na podstawie art. 94 konstytucji. Ten przepis określa sposoby wydawania aktów prawa miejscowego, jak również przepisów porządkowych przez organy samorządu terytorialnego. Podane są tam trzy podstawowe elementy, które muszą spełniać przepisy prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są wydawane tylko na podstawie upoważnień zawartych w ustawie, akty prawa miejscowego muszą być wydawane w granicach upoważnień ustawowych. Ustawodawca jest upoważniony do określenia zasad i trybu wydawania tych aktów. Art. 94 wskazuje zatem, że prawodawcy lokalnemu, radzie gminy, nie przysługuje pełna swoboda w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym również przepisów porządkowych, ale samodzielność, która jest przewidziana w ramach ustaw. To ustawy określają przypadki, w których jednostki samorządu terytorialnego mogą wydawać akty prawa miejscowego, jak również przesłanki, od których uzależniona jest możliwość wydania tych aktów. W związku z tym, za dopuszczalne należy uznać doprecyzowanie w ustawie przesłanek, których spełnienie powoduje, że taki akt prawa miejscowego może zostać wydany.

Oprócz informacji płynącej z art. 94 konstytucji należy również wskazać, że uwzględnienie zarzutów wnioskodawcy prowadziłoby do zmiany koncepcji wydawania aktów prawa miejscowego jako aktów wykonawczych względem ustaw. Wnioskodawca oczekuje bowiem, że rada gminy powinna mieć możliwość korygowania przepisów ustawowych, jeżeli te, zdaniem wnioskodawcy, zbyt wąsko niektóre materie normują lub przewidziane za nie sankcje są niewłaściwe, bo ustawodawca w ogóle nie przewidział danej sankcji lub przewidział sankcję jedynie administracyjną, a powinien przewidzieć sankcję prawnokarną, czyli nakładanie kary grzywny zgodnej z Kodeksem wykroczeń.

Sejm w swoim stanowisku podkreślił, że takie usytuowanie aktów prawa miejscowego, w tym przepisów porządkowych, całkowicie wypaczałoby model aktów prawa miejscowego wynikający z art. 94 konstytucji. Stwierdzono, że powołując się na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wnioskodawca nie dostrzega, że w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, a więc kompetencji prawodawcy, samodzielność samorządu jest kształtowana przez art. 94 konstytucji. Oceny przepisów, które kreują uprawnienia samorządów do wydawania aktów prawa miejscowego, powinny być zgodne z art. 94 konstytucji, a kwestionowany przepis jak najbardziej pozostaje w granicach art. 94 konstytucji.

Chcę jeszcze wygłosić kilka zdań wyjaśnienia. Wnioskodawca zwrócił się do TK na tle konkretnych przepisów porządkowych, które rada miasta Leszna wprowadziła na swoim terenie. Chodziło o przepisy porządkowe wprowadzone przez radę w 2015 roku, które zakazywały sprzedaży tzw. dopalaczy. Nie chodziło o dopalacze jako dopalacze, ale o to, że pozornie miały one służyć innym celom, np. jako towary kolekcjonerskie albo służące nawożeniu roślin. (…)

W następstwie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, która miała miejsce w 2018 roku, ustawodawca wprowadził daleko idące ograniczenia i zakazy sprzedaży dopalaczy, uzupełnione o nowe pojęcie substancji psychoaktywnej. Te ogranicze-

nia, które obecnie są przewidziane ustawą o dopalaczach, w całości realizują to, co było wprowadzone w 2015 roku przez radę miasta Leszna.

Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie sprawy. Otwieram dyskusję na temat sprawy SK 12/20.

Czy są pytania. Nie ma. Dziękuję bardzo. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 12/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (26) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 47/20. Pan prof. Piotr Czarny, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, postaram się w telegraficznym skrócie przedstawić okoliczności tej sprawy. Przedmiotem skargi jest przepis art. 13 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, który stanowi, że: „Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może delegować, na czas określony, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym".

W sprawie skarżącego, tym ostatecznym orzeczeniem o jego prawach był wyrok NSA, który zapadł z udziałem sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego delegowanego do orzekania w NSA.

Skarżący kwestionuje ten przepis, podnosząc naruszenie art. 45 konstytucji, zwłaszcza prawa do sądu właściwego, twierdząc apriorycznie, że konstytucja wyklucza sytuację, w której sędzia powołany przez prezydenta na urząd sędziego w jednym sądzie może w ogóle orzekać w innym sądzie.

W tej sprawie projekt stanowiska przewiduje wniosek o umorzenie postępowania z trzech powodów. Stan faktyczny tej sprawy wyglądał w ten sposób, że już przed wydaniem wyroku skarżący zakwestionował obsadę sądu. Złożył wniosek o wyłączenie sędziego, powołując się na te same okoliczności, czyli na to, że jest to sędzia delegowany. Ten wniosek został oddalony i zdaniem Sejmu, to było ostateczne orzeczenie dotyczące prawa do sądu w tym zakresie, w jakim ta kwestia dotyczy obsady sądu. Skoro już tak zostało rozstrzygnięte, że ten sędzia w tej sprawie może orzekać, to już w wyroku NSA nie mógł wracać, nie mógł się nią zajmować. Druga podstawa dotyczy uzasadnienia. Ono jest w zasadzie dwustronicowe. Nie będę powtarzał wszystkich wymogów szczegółowego uzasadnienia, przedstawienia treści danej wolności czy danego prawa. Tego w skardze nie ma. Są tu też zarzuty dotyczące naruszenia zasady podziału władzy, naruszenia przepisów dotyczących kontrasygnaty. Dotychczasowe orzecznictwo TK mówi, że naruszenie przepisów ustrojowych nie może być w skardze rozpatrywane, jest w skardze niedopuszczalne.

Trzecie argument nawiązuje do oczywistej bezzasadności tej skargi. Na czym to polega? W wyroku TK, który został wydany w pełnym składzie, w wyroku z 15 stycznia 2009 roku TK wyraźnie wyraził pogląd prawny, że delegowanie sędziego do innego sądu nie narusza standardów konstytucyjnych. To był co prawda wyrok w sprawie delegowania w trybie przepisów ustawy – Prawo o ustrojów sądów powszechnych, ale wyrok został sformułowany w sposób ogólny i bez różnicowania statusu sędziego. Poza tym są to instytucje w dużym stopniu analogiczne. Tu nie o to chodzi, żeby rozstrzygać tę kwestię, tylko po prostu w skardze nie ma żadnego odniesienia do tego orzeczenia, do tego poglądu prawnego. W ogóle skarżący tego nie zauważa.

W projekcie nie ma tezy, że ten wyrok TK zamyka sprawę, że w ogóle nie można do niej wrócić. Można byłoby, tylko trzeba byłoby przedstawić stosowną argumentację, która powoduje, że jakoś trzeba byłoby w nowym świetle stawiać sprawę delegacji sędziów, że coś się zmieniło.

Na podstawie tych trzech argumentów konkluzja jest taka, aby złożyć wniosek o umorzenie postępowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 47/20. Czy są pytania do pana profesora? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 47/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (25) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 3/20. Pani Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. SK 3/20 zakwestionowane zostały, ujęte związkowo, dwa przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, art. 598^{16} § 1, w związku z art. 598^{15} § 1.

Przytoczę brzmienie tych przepisów, bo regulują one w istocie nową instytucję prawną, jeszcze nie dość obecną w powszechnej świadomości. Zacznę od przepisu, który jest wymieniony jako przepis związkowy. Art. 598^{15} § 1 k.p.c. stanowi: „Jeżeli osoba, pod której pieczą dziecko pozostaje, nie wykonuje albo niewłaściwie wykonuje obowiązki wynikające z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem, sąd opiekuńczy, uwzględniając sytuację majątkową tej osoby, zagrozi jej nakazaniem zapłaty na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem oznaczonej sumy pieniężnej za każde naruszenie obowiązku". Przepis kolejny, wymieniony jako główny przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, czyli art. 598^{16} § 1 k.p.c. brzmi: „Jeżeli osoba, której sąd opiekuńczy zagroził nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, nie wypełnia nadal swego obowiązku, sąd opiekuńczy nakazuje jej zapłatę należnej sumy pieniężnej, ustalając jej wysokość stosownie do liczby naruszeń. Sąd może w wyjątkowych wypadkach zmienić wysokość sumy pieniężnej, o której mowa w art. 598^{15}, ze względu na zmianę okoliczności". Te dwa przepisy zostały zakwestionowane przez skarżącą, której skarga konstytucyjna została złożona łącznie z małoletnią skarżącą, będącą dzieckiem skarżącej.

Cytowane przeze mnie przepisy znalazły zastosowanie na tle takiego stanu faktycznego. Wydane zostało postanowienie przez sąd opiekuńczy, w drodze którego został określony sposób sprawowania opieki nad wspólnym dzieckiem, którym jest małoletnia skarżąca. Zdaniem sądu skarżąca nie wywiązywała się z obowiązków w zakresie realizowania i umożliwiania wykonywania kontaktów z dzieckiem przez osobę upoważnioną, czyli ojca małoletniej. Na wniosek osoby uprawnionej, czyli ojca, sąd opiekuńczy wydał postanowienie o zagrożeniu nakazaniem skarżącej zapłaty na rzecz uprawnionego. Czyli zastosował cytowany przeze mnie art. 598^{15} § 1 k.p.c. Ponieważ nadal miało miejsce niewykonywanie zobowiązań przez skarżącą, określonych w postanowieniu określającym sposób sprawowania opieki nad małoletnią skarżącą, na wniosek osoby uprawnionej, czyli ojca dziecka, ponownie wydane zostało postanowienie, tym razem już nakazujące zapłatę na rzecz wnioskodawcy, czyli zostało wydane na mocy art. 598^{16} § 1 k.p.c.

Skarżąca wyczerpała drogę instancyjnej kontroli, co otworzyło przed nią możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej do TK. W skardze tej zarzuca przytoczonym przepisom między innymi – skupię się na zasadniczych wzorcach, bo wymienionych jest ich w skardze bardzo dużo. Naruszeniu miała ulec zasada równości wobec prawa, prawo własności i jego ochrona, wolność osobista, godność, prawo do ochrony życia prywatnego, prawo dziecka do podmiotowego traktowania oraz prawo do rzetelnego sądu.

W dużej mierze przygotowany przez BAS projekt zawiera wniosek o umorzenie postępowania. Nie będę analizowała na tym etapie każdej z przesłanek ani wskazywała zakresu, do którego znajduje zastosowanie przesłanka umorzenia. Wskażę tylko ogólnie, że jako pierwsza zakwestionowana została legitymacja małoletniej skarżącej, ponieważ postanowienie sądu opiekuńczego o nakazaniu zapłaty należnej sumy pieniężnej skierowane było wyłącznie do skarżącej, czyli matki sprawującej pieczę nad małoletnią skarżącą. Też tylko ona, jako osoba zobowiązana, jest adresatką kwestionowanych przepisów. Wobec czego nie nastąpiło rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach i wolnościach małoletniej skarżącej mocą orzeczeń sądowych wskazanych jako ostateczne.

Po drugie, wśród wzorców kontroli wymienione zostały umowy międzynarodowe, takie jak Konwencja o prawach dziecka i konwencja o ochronie praw człowieka, które,

jak wiadomo, w reżimie skargi konstytucyjnej nie mogą być wzorcem kontroli przepisów. Jedynie przepisy konstytucji mogą stanowić punkt odniesienia dla tej oceny.

Po trzecie, wskazujemy na niedopuszczalność traktowania jako wzorca kontroli tych przepisów konstytucyjnych, które ustalają zasady ustrojowe, klauzule generalne i normy programowe. Jak wiadomo, w skardze konstytucyjnej przepis stanowiący wzorzec kontroli musi dotyczyć i regulować prawa podmiotowe jednostki.

Zarzut dotyczący dyskryminacji i nierównego traktowania ze względu na kryterium płci, bowiem skarżąca podnosi, że cytowane przepisy są przepisami ustanowionymi w celu karania matek. Ten zarzut został uznany za bezpodstawny z tego względu, że zaskarżone przepisy nie zawierają treści, które pozwalałyby różnicować rozstrzygnięcia sądowe w zależności od płci osoby zobowiązanej do umożliwienia realizacji kontaktu z dzieckiem osobie do tego uprawnionej. Zwrócę uwagę, że w § 2 art. 598[15] k.p.c. mowa jest o tym, że również osoba uprawniona do kontaktu z dzieckiem, jest zobowiązana do wywiązywania się z praw i obowiązków wynikających z takiego sądowego rozstrzygnięcia o kontaktach, o sposobie ukształtowania kontaktów z dzieckiem i wówczas to osoba, która sprawuje stałą pieczę nad dzieckiem, może wystąpić z wnioskiem o zabezpieczenie i zasądzenie tej sumy przymusowej wobec osoby uprawnionej do kontaktu, która wadliwie lub nieprawidłowo realizuje swoje zobowiązania. W związku z tym można powiedzieć, że w tej kwestii istnieje mechanizm obustronny, którego ideą i głównym celem jest dobro dziecka i to, żeby mogło ono realizować kontakty z obojgiem rodziców.

Nadto, analiza orzecznictwa dostępnego w bazie prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazuje na to, że zapadają orzeczenia, w których te sumy przymusowe nakładane są na osoby uprawnione do kontaktów, jak również są orzeczenia, która potwierdzają, że to niekiedy mężczyźni, jako osoby sprawujące pieczę, bywają obciążane sumą przymusową bądź jako osoby uprawnione muszą ją uiszczać, jeżeli nie wywiązują się ze swoich zobowiązań. Choć oczywiście jest to statystycznie znacznie mniej przypadków z uwagi na to, że jednak tak się kształtuje sfera faktów związanych z zapadającymi orzeczeniami o przyznaniu głównie matkom stałej pieczy nad małoletnimi dziećmi.

To jest sfera faktów, a nie sfera regulacji, która jest przedmiotem kontroli w związku z czym, na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wnosimy o umorzenie ze względu na to, że zaskarżone przepisy nie zawierają treści normatywnych przypisywanych im przez skarżącą.

W związku z tym znaczącym okrojeniem zakresu skargi konstytucyjnej rozważania skupiły się na wzorcu, jaki stanowi art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji. Ten przepis mówi o ochronie prawa własności. Wprawdzie skarżąca powołała jako wzorzec art. 21 ust. 1 konstytucji, który też dotyczy ochrony własności, ale wobec wahań TK, czy jest to jedynie wyrażenie zasady ustrojowej, czy prawo podmiotowe, w projekcie zaproponowano zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* i przyjęcie, wobec jednoznacznej argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, że tym wzorcem powinien być art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji.

Problem, który należało rozpatrzeć merytorycznie dotyczył tego, czy przesłanki nakazania zapłaty osobie sprawującej stałą pieczę nad dzieckiem, na podstawie art. 598[16] § 1 k.p.c., zostały określone zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ingerencji w prawo majątkowe osoby sprawującej pieczę nad dzieckiem. Żeby rozstrzygnąć ten problem konstytucyjny należało przede wszystkim ustalić jakie było *ratio legis* tej instytucji prawnej, która jest relatywnie nowa w polskim porządku prawnym. Nie jest jednoznacznie oznaczona przez ustawodawcę ani identyfikowana definitywnie w piśmiennictwie charakterystyka tej instytucji. Bywa ona określana „sumą przymusową". W literaturze i orzecznictwie sądowym wyraźnie podkreśla się, że nie jest to odszkodowanie za szkody wyrządzone nienależytym wykonywaniem zobowiązań przez rodziców sprawujących pieczę nad dzieckiem względem rodzica uprawnionego do tego kontaktu. Zamysł ustawodawcy wydaje się dość klarowny. Chodzi o to, aby rodzic nie mieszkający na stałe z dzieckiem, ale uprawniony do kontaktu, mógł go realizować w granicach wynikających z orzeczenia sądu lub ugody zawartej w warunkach określonych w k.p.c. Osobom odpowiedzialną za umożliwienie prawidłowego realizowania tych kontaktów uczyniony został rodzic sprawujący stałą pieczę nad dzieckiem.

Cytowane przeze mnie przepisy nie wprowadzają żadnych dodatkowych przesłanek, od spełnienia których uzależnione byłoby najpierw zagrożenie nakazaniem zapłaty na rzecz osoby uprawnionej do kontaktów z dzieckiem, a następnie nakazanie zapłaty należnej sumy pieniężnej rodzicowi uprawnionemu do kontaktu. Innymi słowy, przyjmując wykładnię literalną kwestionowanych przepisów, należałoby dojść do wniosku, że w każdym wypadku, w którym osoba sprawująca pieczę nie wykona swoich zobowiązań, np. nie przywiezie w określone miejsce dziecka, w którym miał być realizowany kontakt z drugim rodzicem, albo nie umożliwi zrealizowania temu dziecku kontaktu drogą telefoniczną z rodzicem uprawnionym, będzie mogła zostać za to ukarana. Oczywiście w tych warunkach, które zostały tutaj przeze mnie przedstawione, czyli po uprzednim wydaniu postanowienia o zagrożeniu nakazaniem zapłaty na rzecz rodzica uprawnionego czy osoby uprawnionej przez sąd.

Analiza orzecznictwa, piśmiennictwa, materiałów, które obrazują przebieg prac legislacyjnych nad tymi przepisami, wskazuje na to, że wykładnia literalna w sposób, który przed chwilą omówiłam, budzi zasadnicze zastrzeżenia. W praktyce nie jest ona jednolicie przyjmowana. Wskazać można orzeczenia, w których sądy nie poprzestają na stwierdzeniu, że miał miejsce fakt uniemożliwiający osobie uprawnionej kontaktu z dzieckiem, tylko drążą, badają okoliczności, w jakich doszło do tego uniemożliwienia. Na przykład czy osoba sprawująca pieczę nad dzieckiem miała wpływ na niedojście do skutku tego kontaktu.

To jednak nie wszystko, dlatego że, żeby można było zbadać czy stwierdzić, czy przepis art. 598^{16} § 1 k.p.c. realizuje swoją funkcję, czyli, po pierwsze, oddziałuje prewencyjnie, zniechęcając potencjalnie osoby, których dążeniem byłoby uniemożliwianie osobom uprawnionym do realizowania kontaktów z dzieckiem... Drugi cel tego przepisu, jaki się jawi, to jest ukaranie za takie działanie, które pozbawia, przede wszystkim dziecko, godząc w jego dobro, możliwości kontaktu z drugim, uprawnionym do tego rodzicem.

Czy te cele instytucji prawnej mogą zostać osiągnięte w sytuacji, w której rodzic sprawujący pieczę nie realizuje ciążących na nim obowiązków ze względu na niechęć czy sprzeciw dziecka, który jest wywołany sposobem realizowania kontaktu przez osobę uprawnioną? Innymi słowy, nie odnosząc się do sytuacji faktycznej sprawy, na tle której skarga konstytucyjna została wniesiona, tylko poprzestając na analizie możliwych sytuacji, w których przepis mógłby znaleźć zastosowanie, potencjalnie można uznać, że obowiązujące przepisy umożliwiają ukaranie osoby sprawującej pieczę, jako mogącej przełamać niechęć i opór dziecka wobec kontaktu z rodzicem uprawnionym, w sytuacji, gdy ta niechęć jest wywołana przez rodzica uprawnionego.

Ważnym elementem w analizie zasady proporcjonalności tej ingerencji w prawa majątkowe osoby sprawującej pieczę nad dzieckiem jest to, że owa suma pieniężna, czyli ta kara cywilna, jest płacona do rąk rodzica uprawnionego do kontaktu. Czyli, w istocie mogą się pojawić takie okoliczności, w których rodzic uprawniony do kontaktu swoim zachowaniem będzie wywoływał niechęć dziecka po to, żeby rodzic sprawujący pieczę nad dzieckiem nie dopuszczał do kontaktu, chcąc zapobiec jakimś dramatycznym emocjom dziecka, zostanie za to pociągnięty do odpowiedzialności, czyli wobec niego zostanie zastosowana sankcja cywilna.

Okazuje się, że przepisy, które stanowią przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, nie zawierają takich regulacji, które zobowiązywałyby sąd do zbadania, jakie są przyczyny owej niechęci dziecka, której nie przełamała odpowiednim swoim postępowaniem osoba sprawująca pieczę a nieuprawniona do kontaktu.

Z tego względu analiza tych rozwiązań i ich konstytucyjności zwieńczona jest propozycją sformułowania takiego oto wniosku, że art. 598^{16} § 1, w związku z art. 598^{15} § 1 k.p.c., rozumiany w ten sposób, że nakazanie zapłaty sumy pieniężnej na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem obejmuje sytuacje, w których niewłaściwe wykonanie lub niewykonanie obowiązków jest wynikiem niedoprowadzenia przez osobę, pod pieczą której dziecko pozostaje, do zmiany nastawienia dziecka do osoby uprawnionej do kontaktu, niezależnie od tego, czy nastawienie to jest wywołane postawą osoby uprawnionej do kontaktu, jest niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

W pozostałym zakresie sformułowany jest wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku

Jeśli będą jakieś pytania postaram się na nie odpowiedzieć. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 3/20. Czy są pytania do pani mecenas? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 3/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (25) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 33/20. Jeszcze raz pani Marzena Laskowska.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 33/20 jest wynikiem skargi przedsiębiorcy i dotyczy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przedmiotem kontroli czyni trzy przepisy, które kwestionuje zakresowo. Dwa z nich, z uwagi na te same zarzuty, kwestionuje w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez NSA. To dotyczy art. 194 i 227 – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Trzecim przepisem jest art. 207 § 2 tej samej ustawy, w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku a jedynie możliwość odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części w przypadkach szczególnie uzasadnionych, w szczególności w przypadkach braku przyczynienia się strony obciążonej kosztami do wydania wadliwego wyroku przez sąd pierwszej instancji.

Sytuacja faktyczna kształtowała się następująco. Skarżący przedsiębiorca, niezadowolony z decyzji administracyjnej, jaka została wobec niego wydana, zakwestionował ją przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Tam wyrok został wydany na jego korzyść i przysądzone zostały mu koszty, ale organ administracji zakwestionował to rozstrzygniecie, wnosząc skargę kasacyjną do NSA, który uchylił wyrok WSA i kosztami postępowania obciążył skarżącego.

Propozycja, która została przygotowana przez BAS, to jest propozycja wniosku o umorzenie postępowania przed TK. Są tego dwie zasadnicze przesłanki. Pierwsza, która dotyczy art. 207 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tam, gdzie mowa o możliwości, jaka stoi przed sądem, odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania od strony, która nie miała wpływu na wydanie wadliwego wyroku przez sąd pierwszej instancji. Tutaj jedynym wzorcem kontroli skarżący uczynił art. 2, a to jest przepis, który nie wyraża wprost żadnych praw podmiotowych, a zasady ustrojowe, które są w nim wyrażone, mogą stanowić w postępowaniu skarbowym jedynie związkową konfigurację dla przepisów normujących prawa podmiotowe jednostek. W związku z tym jedna z zasadniczych przesłanek do przyjęcia skargi konstytucyjnej nie została spełniona.

Pozostałe dwa przepisy, jak dowodzi analiza przedstawiona przez nas w projekcie, były podstawą wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. To jest dość typowa sytuacja, w której przepis, nie przewidując środka odwoławczego, aby mógł skutecznie zostać zakwestionowany w skardze konstytucyjnej, musi być podstawą rozstrzygnięcia. Nie wystarczy, że skarżący uzyska ostateczny wyrok NSA, od którego nie ma już dalszej drogi, tylko musiałby wystąpić ze środkiem zaskarżenia, który mu nie przysługuje, po to, żeby przepis nieprzewidujący dla niego środka zaskarżenia mógł zostać zastosowany w jego sprawie.

Takie rozwiązanie bywa w doktrynie przedmiotem krytyki, ale TK jest konsekwentny w swoim orzecznictwie, wymagając legitymowania się tego typu rozstrzygnięciami ze strony skarżących. Potwierdza to najnowsze orzecznictwo, które w tym zakresie powtarza standardy ukształtowane pod rządami ustawy o TK z 1997 roku. Stąd również w tym zakresie sformułowany jest wniosek o umorzenie postępowania. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Sprawa wyjątkowo oczywista. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 33/20. Czy są pytania do pani mecenas? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 33/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (22) Kto

jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie. Tym samym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia.

Nie składam jeszcze życzeń świątecznych, bo prawdopodobnie spotkamy się w przyszłym tygodniu.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.